



Datum van  
inontvangstneming

:

30/07/2024

**Zaak C-458/24 [Daraa]<sup>1</sup>**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

27 juni 2024

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 mei 2024

**Verzoekende partij:**

DO

**Verwerende partij:**

Bundesrepublik Deutschland

---

A 4 K 1979/23

VERWALTUNGSGERICHT SIGMARINGEN  
(bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland)

Beschikking

In de bestuursrechtelijke zaak tussen

DO

– verzoekende partij –

[OMISSIS] en

Bundesrepublik Deutschland,

vertegenwoordigd door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [OMISSIS]

– verwerende partij –

<sup>1</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

betreffende asiel e.a. Dublin/Italië

heeft het Verwaltungsgericht Sigmaringen (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) [OMISSIS] naar aanleiding van de terechtzitting op 30 april 2024

**op 7 mei 2024**

besloten:

De mondelinge behandeling wordt heropend.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 3, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening), dan wel verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) als zodanig, aldus worden uitgelegd dat de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, ook dan de criteria van hoofdstuk III moet blijven toepassen en zelf verantwoordelijk wordt, wanneer de volgens die criteria verantwoordelijke lidstaat niet bereid is om Dublin-terugkeerders over te nemen?
2. Geldt deze verplichting van de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast om de criteria van hoofdstuk III te blijven toepassen ook dan nog wanneer er in de lidstaat die niet bereid is om Dublin-terugkeerders over te nemen geen sprake is van systeemfouten als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
3. Moet artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU (procedurerichtlijn) betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een asielverzoek ook dan niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer de krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) verantwoordelijke lidstaat niet bereid is om Dublin-terugkeerders over te nemen?
4. Moet de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast ervan uitgaan dat de krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) verantwoordelijke lidstaat niet bereid is om Dublin-terugkeerders over te nemen wanneer het ministerie van Binnenlandse Zaken van de verantwoordelijke lidstaat schriftelijk laat weten dat voorlopig geen Dublin-terugkeerders zullen worden overgenomen en de verantwoordelijke lidstaat daarna de overname van Dublin-terugkeerders ook verhindert?

5. Schendt de weigering van de verantwoordelijke lidstaat om Dublin-terugkeerders over te nemen reeds op zichzelf en ongeacht het daaruit voortvloeiende gevaar in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie de subjectieve rechten van de betrokkene? Voorziet artikel 27, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) ook voor een dergelijke schending van subjectieve rechten in een daadwerkelijk rechtsmiddel?

De onderhavige procedure wordt geschorst in afwachting van een beslissing van het Hof.

## **Motivering**

### **A.**

#### **Voorwerp en achtergrond van de beroepen**

Verzoeker komt op tegen een Dublin-besluit (land van bestemming: Italië).

Verzoeker, die de Syrische nationaliteit heeft, is op 18 april 2023, onder meer via Italië, de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen en heeft daar op 26 april 2023 asiel aangevraagd. Volgens de verklaringen van verzoeker is hij geboren op [OMISSIS] 2003 in Daraa, Syrië, en alleenstaand, kinderloos, gezond en in staat om te werken.

Een vergelijking van verzoekers vingerafdrukken met Eurodac-treffers op 19 april 2023 leverde een treffer voor Italië op (datum: 13 april 2023 in Catania, Italië). Op 27 april 2023 heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen; hierna: „BAMF”) een overnameverzoek overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 604/2013 (hierna: „Dublin III-verordening) voor verzoeker tot Italië gericht. Een antwoord van de Italiaanse autoriteiten bleef uit.

Het BAMF heeft verzoeker op 28 april 2023 persoonlijk gehoord over de ontvankelijkheid van zijn asielverzoek.

Bij besluit van 18 juli 2023 heeft het BAMF het asielverzoek van verzoeker niet-ontvankelijk verklaard (punt 1) en vastgesteld dat er geen verbod op verwijdering overeenkomstig § 60, leden 5 en 7, van het Aufenthaltsgesetz (verblijfwet; hierna: „AufenthG”) bestaat (punt 2). Het BAMF heeft ook de verwijdering naar Italië gelast (punt 3) en een inreis- en verblijfsverbod opgelegd dat tot vijftien maanden vanaf de datum van verwijdering is beperkt (punt 4). Als motivering werd onder meer aangevoerd dat het asielverzoek niet-ontvankelijk is omdat Italië volgens de Dublin III-verordening voor de asielprocedure verantwoordelijk is.

Verzoeker heeft op 27 juli 2023 het onderhavige beroep ingesteld en tevens een spoedverzoek ingediend wegens het bevel tot verwijdering op grond van het

besluit van 18 juli 2023 [OMISSIS]. Bij beschikking van 26 oktober 2023 [OMISSIS] heeft de rechter de schorsende werking van het onderhavige beroep ten aanzien van het bevel tot verwijdering in het bestreden besluit gelast.

De rechter heeft twee circulaire van de Dublin-eenheid van het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken van 5 december en 7 december 2022 [OMISSIS] ontvangen, waarin staat dat Italië voorlopig geen Dublin-terugkeerders meer zal opvangen. Sindsdien zijn in het kader van de Dublin-procedure, afgezien van een aantal gezinsherenigingen, geen asielzoekers van Duitsland aan Italië overgedragen.

Op 30 april 2024 heeft de rechter het onderhavige beroep mondeling behandeld, de feiten en juridische aspecten van de zaak met de partijen besproken en de partijen gehoord over het voornemen om de behandeling van de zaak te schorsen en zich tot het Hof te wenden.

## **B.**

### **Toepasselijke nationale bepalingen**

I. In het kader van de omzetting van artikel 33 van richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (procedurerichtlijn) (hierna: „richtlijn 2013/32”) regelt § 29 van het Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG”) in het Duitse recht in welke gevallen een asielverzoek niet-ontvankelijk is. Volgens § 77, lid 1, eerste volzin, AsylG zijn de feiten en het recht zoals deze ten tijde van de (laatste) terechtzitting van toepassing waren, altijd doorslaggevend.

§ 29, lid 1, AsylG luidt als volgt:

„(1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk indien:

1. een andere staat

a) krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 of

b) op grond van andere Unierechtelijke bepalingen dan wel bepalingen van een volkenrechtelijk verdrag

voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijk is

2. [...]”

II. Indien een asielverzoek op grond van de Dublin III-verordening (§ 29, lid 1, punt 1a, AsylG) naar Duits recht niet-ontvankelijk wordt verklaard, moet deze beslissing over het algemeen de volgende elementen bevatten: (1.) een beslissing over het bestaan van een verbod op verwijdering (met betrekking tot het land van bestemming waaraan de asielzoeker moet worden overgedragen), (2.) een bevel

tot verwijdering of een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering naar de voor zijn asielprocedure verantwoordelijke lidstaat en (3.) de oplegging van een inreis- en verblijfsverbod voor de Bondsrepubliek Duitsland. De rechtsgrondslag voor de vaststelling van een verbod op verwijdering is in het Duitse recht in § 60, leden 5 en 7, AufenthG vervat. Het besluit van het BAMF van 18 juli 2023 voldoet aan de genoemde systematiek.

1. § 31, lid 3, AsylG bepaalt het volgende:

„In de in lid 2 bedoelde gevallen en in beslissingen over niet-ontvankelijke asielverzoeken dient te worden vastgesteld of aan de voorwaarden van § 60, leden 5 of 7, van het Aufenthaltsgesetz is voldaan. [...]”

2. Volgens § 31, lid 6, AsylG (in overeenstemming met artikel 26, lid 1, van de Dublin III-verordening) wordt de vreemdeling ook meegedeeld welke staat verantwoordelijk is voor de uitvoering van zijn asielprocedure.

Deze bepaling luidt als volgt:

„Indien het asielverzoek op grond van § 29, lid 1, punt 1, niet-ontvankelijk wordt verklaard, wordt de vreemdeling in het besluit ervan in kennis gesteld welke andere staat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de asielprocedure”.

Deze kennisgeving geschiedt regelmatig in de vorm van een bevel tot verwijdering of een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering (§ 34a, lid 1, AsylG), dat vervolgens ook aan de verwijdering ten grondslag ligt.

§ 34a, lid 1, AsylG luidt als volgt:

„Indien de vreemdeling moet worden uitgewezen naar een veilig derde land (§ 26a) of naar een voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijke staat (§ 29, lid 1, punt 1), gelast het BAMF de verwijdering naar de betrokken staat zodra vaststaat dat die verwijdering kan worden uitgevoerd. Dit geldt ook wanneer de vreemdeling een asielverzoek heeft ingediend in een andere staat die op grond van Unierechtelijke bepalingen dan wel bepalingen van een volkenrechtelijk verdrag verantwoordelijk is voor de toepassing van de asielprocedure, of wanneer hij dat asielverzoek heeft ingetrokken voordat het BAMF beslist heeft. Voor de uitvaardiging van een verwijderingsbevel is niet vereist dat voorafgaandelijk met verwijdering is gedreigd en een termijn is gesteld. Indien geen verwijderingsmaatregel als bedoeld in de eerste of de tweede volzin kan worden uitgevaardigd, dreigt het Bundesamt met verwijdering naar de betrokken staat”.

§ 34a, lid 1, eerste volzin, AsylG („zodra vaststaat dat die verwijdering kan worden uitgevoerd”) wordt in het Duitse recht overwegend zo opgevat dat de

gedwongen terugkeer van de asielzoeker naar het land van bestemming dat voor zijn asielprocedure verantwoordelijk is, niet alleen wettelijk toegestaan moet zijn, maar ook in de nabije toekomst met een hoge mate van waarschijnlijkheid daadwerkelijk mogelijk moet zijn (zie Bergmann in: Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 14e druk 2022, § 34a AsylG, punt 3, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit hangt af van de vraag of onder andere de overdrachtstermijnen van de Dublin III-verordening in acht kunnen worden genomen en of het land van bestemming bereid is om de asielzoeker over te nemen. Bij de te maken prognose wordt uitgegaan van een periode van zes maanden. Indien te voorzien is dat de overdracht niet binnen de komende zes maanden zal plaatsvinden, is niet voldaan aan de vereisten van § 34a, lid 1, eerste volzin, AsylG. In plaats van een bevel tot verwijdering, zoals in punt 3 van het bestreden besluit, moet het BAMF dan een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering uitvaardigen (§ 34a, lid 1, vierde volzin, AsylG). Een bevel tot verwijdering (§ 34a, lid 1, eerste volzin, AsylG) zou in dat geval onrechtmatig zijn.

3. Overeenkomstig § 75, punt 12, AufenthG is het BAMF onder meer ook verplicht om een inreis- en verblijfsverbod op grond van § 11, lid 1, AufenthG in geval van een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering krachtens § 34 en § 35 AsylG of een bevel tot verwijdering krachtens § 34a AsylG op te leggen alsook een inreis- en verblijfsverbod op grond van § 11, lid 7, AufenthG op te leggen en de duur van dat verbod te beperken.

## C.

### Toepasselijke bepalingen van Unierecht

I. Artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening bepaalt het volgende:

„[2] Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.

[3] Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat”.

II. Het Hof heeft de wettelijke grenzen voor overdrachten in het kader van Dublin III-verordening vastgesteld in die zin dat systeemfouten als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van die verordening in de verantwoordelijke lidstaat „alleen dan” onder artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) vallen, indien een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid is bereikt, wat afhangt van alle gegevens van de zaak, wanneer de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en eigen keuzes om terecht komt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, een bad nemen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid, of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid. Die drempel wordt dus niet bereikt in situaties die, ook al worden zij gekenmerkt door een grote onzekerheid of een sterke verslechtering van de levensomstandigheden van de betrokken persoon, geen zeer verregaande materiële deprivatie meebrengen waardoor deze persoon in een situatie terecht komt die zo ernstig is dat zijn toestand kan worden gelijkgesteld met een onmenselijke of vernederende behandeling (zie arresten van 19 maart 2019, ██████ e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17, en C-438/17, EU:C:2019:219, punten 89 tot en met 91; 19 maart 2019, ██████ C-163/17, EU:C:2019:218, punt 93, en beschikking van 13 november 2019, ██████ C-540/17 en C-541/17, EU:C:2019:964, punt 39).

Volgens de verwijzende rechter heeft het Hof zich tot op heden nog niet uitgesproken over gevallen waarin de opvangvoorzieningen in de volgens de Dublin III-verordening verantwoordelijke lidstaat niet resulteren in een gevaar van schending van artikel 4 van het Handvest, maar waarin deze lidstaat weigert om Dublin-terugkeerders over te nemen. De criteria die het Hof tot nu toe heeft ontwikkeld, zijn in dat geval bijgevolg niet van toepassing.

#### D.

##### **Relevantie van de prejudiciële vragen**

De verwijzende rechter merkt op dat het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland; hierna: „Oberverwaltungsgericht NRW”) het Hof reeds in een gelijkaardige zaak bij beschikking van 14 februari 2024, 11 A 1255/22.A,

DE:OVGNRW:2024:0214.11A1255.22A.00

heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over twee vragen. Derhalve stelt de verwijzende rechter voor om de onderhavige zaak met de zaak van het Oberverwaltungsgericht NRW te voegen. Beide zaken betreffen in de kern hetzelfde probleem, alleen de prejudiciële vragen verschillen.



In dit verband verzoekt de verwijzende rechter tevens om toepassing van de versnelde procedure krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

## **I. Eerste en tweede vraag**

De beantwoording van de prejudiciële vragen is voor de beslechting van het geschil van belang. Volgens artikel 13, lid 1, en artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening is de lidstaat Italië verantwoordelijk voor de asielprocedure van verzoeker, tenzij de verantwoordelijkheid op grond van artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van de Dublin III-verordening op de Bondsrepubliek Duitsland is overgegaan. Indien de prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, is het litigieuze besluit (in alle punten) onrechtmatig, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland voor de asielprocedure van verzoeker verantwoordelijk is geworden en bijgevolg niet bevoegd was om het asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren.

Eventuele wijzigingen van de feitelijke situatie tot de beslissing van de verwijzende rechter over het beroep hebben op grond van § 77, lid 1, eerste volzin, AsylG ook gevolgen voor de rechtmatigheid van het litigieuze besluit. De verwijzende rechter moet zijn onderzoek volgens § 77, lid 1, eerste volzin, AsylG baseren op de feiten en het recht zoals deze ten tijde van de (laatste) terechtzitting van toepassing waren.

1. De verwijzende rechter gaat er, in overeenstemming met het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland), in zijn vaste rechtspraak (ook op dit moment) van uit dat het asielstelsel in Italië voor niet-kwetsbare personen, zoals verzoeker, geen systeemfouten bevat die resulteren in een schending van artikel 4 van het Handvest. De opvangvoorzieningen in Italië – gesteld dat verzoeker in strijd met de werkelijkheid Italië kan binnenkomen en daar dan verblijft – maken het mogelijk dat jonge asielzoekers die in goede gezondheid verkeren en arbeidsgeschikt zijn, zoals verzoeker, in elk geval kunnen voorzien in hun meest elementaire behoeften („bed, brood, zeep”) door middel van een eigen beroepsactiviteit (beslissing van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg van 7 juli 2022, A 4 S 3696/21, NVwZ-RR 2022, 963, 965, punt 37,

DE:VGHBW:2022:0707.A4S3696.21.0A).

2. Volgens de uitlegging van de verwijzende rechter maakt de Dublin III-verordening echter een onderscheid tussen enerzijds de procedure om vast te stellen welke lidstaat voor de asielprocedure verantwoordelijk is („Dublin-procedure”) en anderzijds de „asielprocedure”, dat wil zeggen de procedure in de lidstaten waarin wordt onderzocht of en, zo ja, welke beschermingsstatus aan een asielzoeker overeenkomstig de criteria van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale

bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (kwalificatierichtlijn) (hierna: „richtlijn 2011/95”) wordt toegekend. De in de Dublin III-verordening omschreven „Dublin-procedure” is dus een zelfstandige procedure die voorafgaat aan de „asielprocedure” en maakt geen onderdeel uit van de asielprocedure.

Dit heeft als logisch gevolg dat tekortkomingen die zich in het kader van de Dublin-procedure voordoen en tot de Dublin-procedure beperkt zijn, op zich geen systeemfouten in de „asielprocedure” in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening kunnen zijn. De algemene weigering van een lidstaat, zoals in casu Italië, om Dublin-terugkeerders over te nemen, is een tekortkoming die volgens de verwijzende rechter uitsluitend de „Dublin-procedure” betreft: met de twee circulaire van 5 december en 7 december 2022 en de daaropvolgende handhaving om geen Dublin-terugkeerders meer over te nemen, heeft Italië duidelijk gemaakt dat het niet meer aan het Dublin-systeem wil deelnemen en niet langer aan de Dublin III-verordening wil voldoen. Uit de circulaire van 5 december en 7 december 2022 blijkt echter niet dat Italië in de toekomst geen asielverzoeken – overeenkomstig richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32 – van personen die zich reeds in het land bevinden, meer wil behandelen of daarover niet meer wil beslissen.

3. Het onderscheid tussen de „Dublin-procedure” en de „asielprocedure” volgt volgens de verwijzende rechter uit de bewoordingen van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, de definities in artikel 2, onder b) en c), en met name onder d), van die verordening alsook de overwegingen 5, 10, 11 en 12 van die verordening. Dit komt ook overeen met de uitlegging in overweging 11 van richtlijn 2013/32 (procedurerichtlijn).

a. Het begrip „asielprocedure” in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening wordt in artikel 2 van die verordening niet nader omschreven. Vanuit taalkundig oogpunt is een „asiel”-procedure een procedure waarin wordt onderzocht of een persoon recht op asiel heeft. Dit suggereert dat een asielprocedure bedoeld is om na te gaan of de asielzoeker recht op bescherming heeft. Taalkundig gezien is dit echter niet dwingend in de zin dat de vaststelling van de lidstaat die voor de asielprocedure verantwoordelijk is, geen deel kan uitmaken van de asielprocedure.

b. Artikel 2 van de Dublin III-verordening bevat een aantal definities die erop wijzen dat de Dublin III-verordening de door die verordening vastgestelde procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, opvat als een zelfstandig systeem dat losstaat van de asielprocedure. In artikel 2, onder b), van de Dublin III-verordening wordt een verzoek om internationale bescherming gedefinieerd als een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2011/95 (kwalificatierichtlijn). Dat betekent dat het verzoek om bescherming van de asielzoeker het centrale element van een dergelijk verzoek vormt, terwijl de vaststelling van de verantwoordelijkheid van

de lidstaten niet wordt genoemd. De definitie van „verzoeker” in artikel 2, onder c), van de Dublin III-verordening sluit hierop aan en neemt het eerder onder b) gedefinieerde verzoek om internationale bescherming over, zonder opnieuw de vaststelling van de verantwoordelijkheid te noemen.

c. Een duidelijke aanwijzing voor de procedurele uitlegging in de Dublin III-verordening is de definitie van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in artikel 2, onder d), van die verordening. Volgens die definitie omvat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2013/32 en richtlijn 2011/95, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens deze verordening. In deze definitie wordt de procedure voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat („Dublin-procedure”) uitdrukkelijk uitgesloten van de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Het gaat dus om een zelfstandige procedure die losstaat van de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Hieruit kan worden afgeleid dat in de Dublin III-verordening de daarin vastgelegde procedure voor het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat blijkbaar niet als een onderdeel van de asielprocedure wordt beschouwd.

d. Deze uitkomst is ook in overeenstemming met de overwegingen van de verordening. Overweging 5 van de Dublin III-verordening gaat in op de methode voor het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat. Deze moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met deze methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen. Hieruit blijkt duidelijk dat vanuit het perspectief van de Dublin III-verordening de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat een instrument is om de toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen. Dit impliceert dat de procedure voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat („Dublin-procedure”) aan deze procedure voorafgaat en er geen deel van uitmaakt. Ook de overwegingen 10, 11 en 12 van de verordening ondersteunen deze bevinding. Volgens die overwegingen moeten richtlijn 2013/33 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (opvangrichtlijn, zie overweging 11) en richtlijn 2013/32 (procedurerichtlijn, zie overweging 12) ook bij de procedure voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat van toepassing zijn. Overweging 10 is bedoeld om de werkingssfeer van de Dublin III-verordening uit te breiden tot personen die om subsidiaire bescherming verzoeken, met het oog op de samenhang met richtlijn 2011/95 (kwalificatierichtlijn). Deze drie overwegingen zouden niet nodig zijn, als de in de Dublin III-verordening geregelde procedure

voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat deel zou uitmaken van de asielprocedure in de zin van de Dublin III-verordening.

e. Uit overweging 11 van richtlijn 2013/32 (procedurerichtlijn) blijkt volgens de verwijzende rechter duidelijk dat het begrip „asielprocedure” uitsluitend verwijst naar de procedure waarin de behoefte van een verzoeker aan internationale bescherming wordt beoordeeld. De „Dublin-procedure” voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat heeft daarentegen geen betrekking op de beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming. Volgens overweging 11 van richtlijn 2013/32 (procedurerichtlijn) moet het rechtskader van de Unie betreffende procedures voor het verlenen en intrekken van internationale bescherming, met het oog op het garanderen van een grondige en doeltreffende beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van verzoekers in de zin van richtlijn 2011/95, gebaseerd zijn op het begrip „een eenheidsprocedure voor asiel”. Volgens deze definitie is de kern van een asielprocedure de beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming – hetgeen in de „Dublin-procedure” niet gebeurt.

4. Derhalve rijst de vraag hoe overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening moet worden omgegaan met de weigering van een lidstaat om Dublin-terugkeerders over te nemen. Volgens de verwijzende rechter is een dergelijke weigering een inbreuk op het systeem die niet onder de materiële voorwaarden van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening valt.

Volgens de verwijzende rechter kan de inbreuk op het systeem worden verhinderd door een uitlegging van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, eventueel ook pas door de verdere ontwikkeling van het recht door de rechtspraak. De verwijzende rechter is van mening dat de Dublin III-verordening gebaseerd is op de premisse dat de lidstaten van de Europese Unie het toepasselijke Unierecht zullen naleven en zij bijgevolg asielzoekers zullen overnemen voor wier asielprocedures zij op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk zijn (gevolg van het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten). Deze premisse is niet expliciet in de bepalingen van de Dublin III-verordening verwoord; het gaat veeleer om een impliciete veronderstelling. Indien een lidstaat van de Europese Unie, zoals in casu Italië, in strijd met deze premisse de overname van Dublin-terugkeerders weigert, worden alle regels van de Dublin III-verordening betekenisloos (een overdracht aan het land van bestemming is dan niet mogelijk). Dit ondermijnt de doelstelling van de verordening, namelijk de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en dergelijke verzoeken snel te behandelen (zie overweging 5 van de Dublin III-verordening).

Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening veronderstelt dus volgens de verwijzende rechter altijd dat de lidstaat die krachtens de verordening voor de asielprocedure verantwoordelijk is, ook bereid moet zijn om de asielzoekers op te vangen. In de bewoordingen van artikel 3, lid 2, tweede alinea,

van de Dublin III-verordening wordt deze voorwaarde niet genoemd. Deze vormt een ongeschreven constitutief bestanddeel van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening. Volgens de verwijzende rechter bestaat deze ongeschreven voorwaarde ongeacht de opvangvoorzieningen in de voor de asielprocedure verantwoordelijke lidstaat. De weigering om Dublin-terugkeerders over te nemen, leidt dan ook tot een schending van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, voor zover de opvangvoorzieningen in de voor de asielprocedure verantwoordelijke lidstaat niet in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest.

## II. Derde vraag

De derde vraag werd gesteld voor het geval dat de eerste of de tweede prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord. In dit geval zou de verantwoordelijkheid voor de asielprocedure van verzoeker volgens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening niet op de Bondsrepubliek Duitsland zijn overgegaan, maar zou Italië nog steeds verantwoordelijk zijn.

Naar Duits recht (§ 29, lid 1, punt 1a, AsylG) moet het asielverzoek van verzoeker dan niet-ontvankelijk worden verklaard, hoewel niet te voorzien is of en, zo ja, hoe lang Italië blijft weigeren om Dublin-terugkeerders over te nemen en of een overdracht aan Italië kan plaatsvinden. Dit zou kunnen betekenen dat het verzoek om internationale bescherming van een asielzoeker niet binnen de termijn voor de overdracht van zes maanden (artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening) kan worden beoordeeld en dat de beslissing over het verlenen van internationale bescherming met deze termijn kan vertragen. Volgens de verwijzende rechter bevindt de betrokken asielzoeker zich voor een periode die gelijk is aan de overdrachtstermijn, dus in een *refugee in orbit*-situatie waarin geen enkele lidstaat zich de facto verantwoordelijk acht voor zijn asielverzoek. Het lijkt twijfelachtig, maar gezien de bepalingen over de overdrachtstermijn in artikel 29 van de Dublin III-verordening niet uitgesloten dat een nationale bepaling die dit toestaat, nog verenigbaar is met artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32.

De vertraging bij de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming is in het geval van verzoeker feitelijk nog groter wegens zijn succesvolle spoedverzoek tegen het litigieuze besluit. Bij rechterlijke beschikking van 26 oktober 2023 [OMISSIS] is de schorsende werking van het onderhavige beroep gelast. Bijgevolg zou de overdrachtstermijn van zes maanden voor verzoeker pas beginnen te lopen, wanneer de rechter het beroep in de onderhavige procedure heeft verworpen [zie artikel 29, lid 1, eerste alinea, en artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening]. Het kan zijn dat er op dat moment dan meerdere jaren sinds het indienen van het asielverzoek van verzoeker in Duitsland zijn verstreken.

### **III. Vierde vraag**

De vierde vraag werd gesteld voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord. Met de vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke feitelijke omstandigheden een nationale rechter ervan moet uitgaan dat een lidstaat van de Europese Unie principieel de overname van Dublin-terugkeerders weigert en dus aangeeft dat het de Dublin III-verordening niet langer wil naleven.

Volgens de verwijzende rechter volstaat het dat een bevoegde hoogste autoriteit van de lidstaat de weigering schriftelijk bekend maakt en de overname van de Dublin-terugkeerders daarna daadwerkelijk wordt stopgezet. Dit geldt ook, indien de lidstaat geen wettelijke regelingen met betrekking tot de weigering om Dublin-terugkeerders over te nemen, heeft vastgesteld.

### **IV. Vijfde vraag**

De vijfde vraag werd gesteld voor het geval dat de eerste en de tweede prejudiciële vraag bevestigend worden beantwoord. De vraag is bedoeld om te verduidelijken of de weigering van een lidstaat om Dublin-terugkeerders over te nemen, de subjectieve rechten van de asielzoeker schendt en of hij deze weigering – evenals een schending van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening in de daarin uitdrukkelijk genoemde gevallen – in de gerechtelijke procedure tegen het besluit kan aanvoeren waarbij zijn asielverzoek niet-ontvankelijk is verklaard.

[OMISSIS]